


Acquisitions foncières à grande échelle à Madagascar: Compétition pour l'accès et le contrôle de l'accès à la terre

A group of about seven people, mostly men wearing hats, are standing in a vast, open landscape under a cloudy sky. The terrain is flat and green, with some scattered trees and bushes. In the background, there are low hills and a distant horizon. The sky is filled with large, white clouds. The overall scene suggests a rural or agricultural setting in Madagascar.

Perrine Burnod*/*, Mathilde Gingembre **,
Rivo Andrianirina-Ratsialonana***, Raphael Ratovoarinony *****

***CIRAD – UMR TETIS**

****University of Sussex / RU**

***** Observatoire du Foncier à Madagascar**

Journée thématique Pôle Foncier – MSH – 15 Septembre 2011

1. Introduction

Le cas du projet Daewoo – palmier à huile et maïs sur 1 300 000 ha – a illustré :

- les orientations a priori opposées du gouvernement Ravalomanana = promotion des acquisitions foncières à grande échelle & réforme foncière pour sécuriser les droits fonciers locaux
- l'opposition affichée du nouveau régime de Rajoelina (cf. mobilisation sociale contre le Président Ravalomanana en 2009)

Mais les entreprises d'agrobusiness sont toujours sur le terrain et de nouvelles arrivent.

Des interrogations sur les politiques nationales et locales, et la distance entre les deux, relativement à l'accueil des grands investisseurs ;

Problématique

Qui contrôle l'accès à la terre ? Et au bénéfice/au détriment de quels acteurs ?

Dans le cadre de la théorie de l'accès aux ressources naturelles (Ribot et Peluso, 2003):

- « gaining access » : De quelle manière les investisseurs négocient-ils l'accès au foncier ?
- « access control » : Quelles sont les entités qui contrôlent l'accès au foncier ?
- « maintaining access » : Quels sont les effets de la réforme foncière relativement à la sécurisation des droits fonciers des communautés locales concernées ?

Méthodologie :

Travail de terrain et enquêtes avec l'équipe de l'Observatoire du foncier (2010&2011)

Points clés

L'entrée en jeu des investisseurs rend apparente la pluralité d'institutions qui tente de contrôler l'accès au foncier, pour capter les ressources associées au projet agricole mais également pour réaffirmer leur autorité.

Cette compétition pour le contrôle de l'accès :

- génère des tensions entre investisseurs et autorités + groupes locaux,
- mais surtout réveille des tensions entre les différentes autorités (services de l'Etat, autorités locales) et entre groupes d'acteurs locaux;

Des processus au détriment :

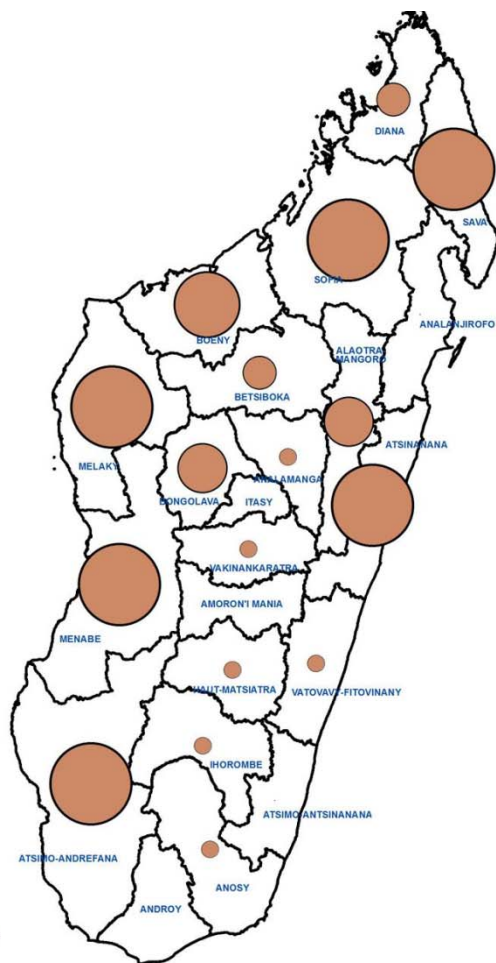
- de la reconnaissance et de la défense des droits des usagers les plus vulnérables mais également de propriétaires reconnus légalement,
- de l'investisseur qui voit son accès au foncier bloqué ou peu sécurisé,

Ressources légales offertes par la récente réforme foncière ne sont pas mobilisées

2. Projets de grande ampleur, investisseurs de moyenne taille

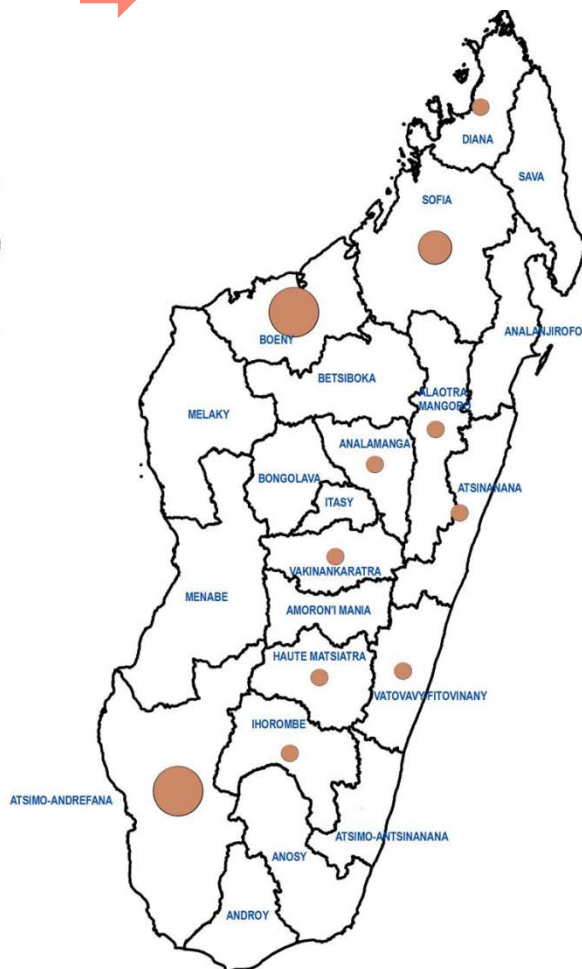
2005 - 2009, **52 projets recensés**

Superficie visée = **3 millions ha**



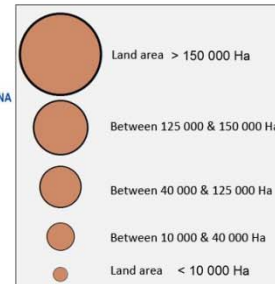
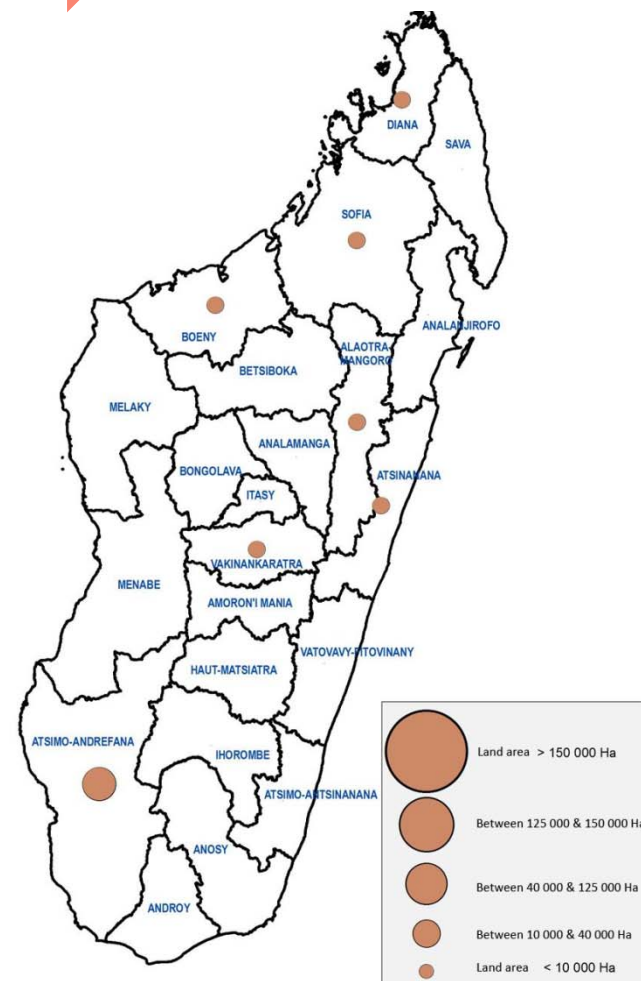
A ctuellement, **18 entreprises**

Superficie visée = **300 000 ha**



Superficies plantées

25 000 ha

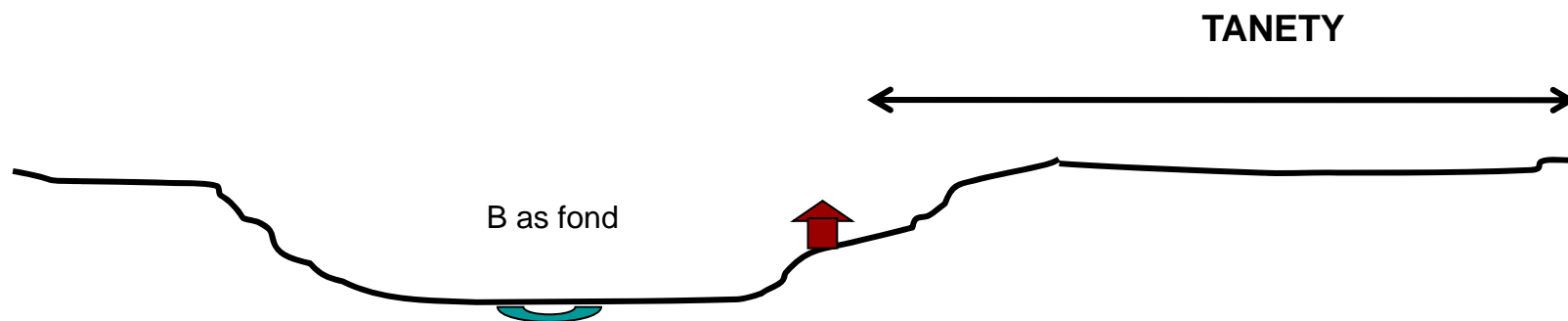


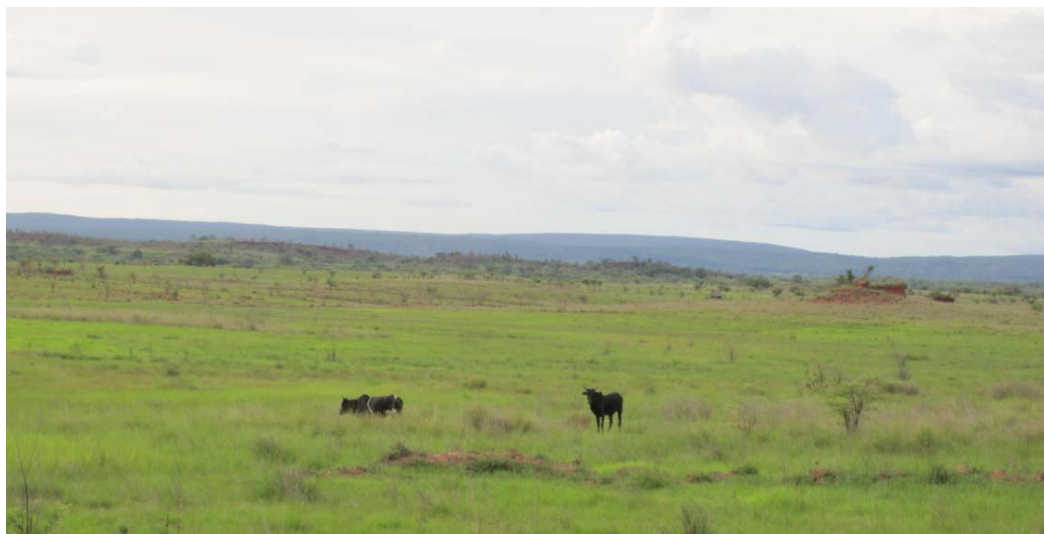
Des entreprises de taille moyenne majoritairement étrangères (européennes)

Faible expérience en agriculture et/ou à
Madagascar

5 000 à 30 000 ha – pour la production
d'agrocaburants (surtout jatropha)

Des terres recherchées ayant les mêmes
caractéristiques / compétition entre investisseurs





**Obtenir un bail emphytéotique
(0,80€/ha)**

**Négociation pour l'accès à la
terre toujours en cours.. Pas de
bail signé**

**Points d'entrée : les institutions
« les plus visibles » aux yeux
des investisseurs**

**Le gouvernement et, surtout,
les chefs de région et les
maires**

1. Position du gouvernement et ministère en charge du foncier : Y a-t-il un après Daewoo ?

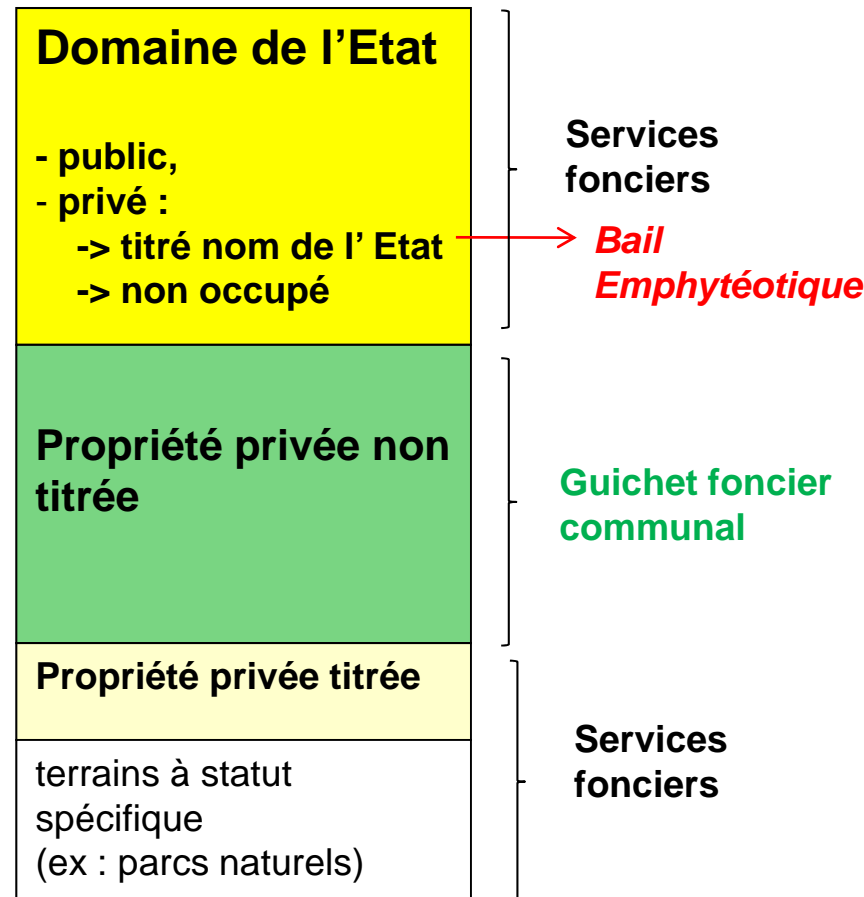
Les lois foncières :

reconnaissance des droits locaux & cession de droits d'usage aux investisseurs sur des terres non occupées

Risques pour les locaux résultent de la distance entre ces lois et leur mise en pratique

Régime actuel :

- continue de promouvoir les investissements étrangers
- mis en place de nouvelle régulation (procédure, loyer, durée)
 - => centraliser l'information
 - => préserver les intérêts de l'Etat
 - => "re-centraliser" la gestion foncière



Les nouveaux statuts
légaux fonciers depuis 2005

4. Position des chefs de région et des maires

Des projets d'investissements agricoles privés qui revêtent la forme de projets de développement et qui sont accueillis comme tels.

Les 2 principaux interlocuteurs : chefs de région et les maires

Pour les investisseurs : communes = échelle adaptée pour négocier au niveau local et diminuer la corruption,
Pour les maires : accueil des investisseurs = un moyen de compenser l'absence de moyens investis par l'Etat (écoles, puits) et d'augmenter le budget de la commune (taxes foncières) ,

Expérience (maire, membres de l'équipe de l'investisseurs) avec la « sphère du développement »

Maires qui deviennent les **courtiers des projets d'investissements agricoles étrangers**

- tentent attirer, de contrôler et de redistribuer la rente des « projets privés » (5 projets dans une commune)
- opèrent la médiation entre les investisseurs et les groupes locaux

=> s'instituent comme principal interlocuteur au détriment des groupes locaux et d'autres autorités locales qui contrôlent l'accès à la terre

4. Négocier l'accès au foncier

4a - Des situations foncières complexes

Les zones visées :

-Objet de différents projets de valorisation au cours de l'histoire, donnant lieu à différentes formes de formalisation légale des droits (exploitations coloniales, fermes d'Etat, création de parc naturel, transferts de gestion des ressources naturelles)..

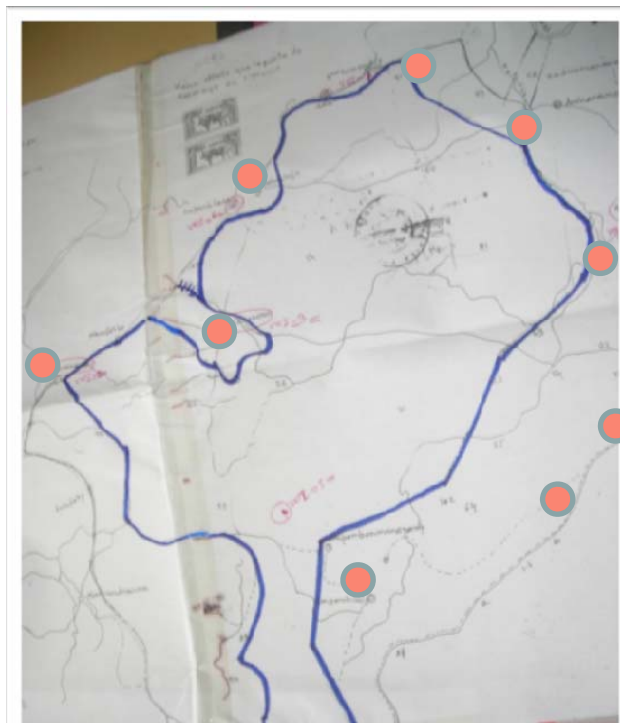
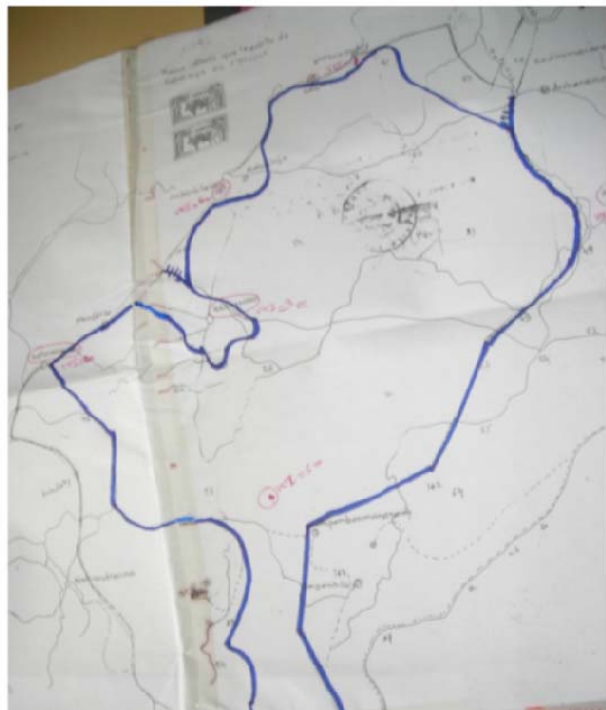
...même s'il n'y pas eu de changements effectifs des usages du sol,

- Différents faisceaux de droits qui se surimposent sur la même zone, légitimés sur la base de règles locales ou de différentes législations (A,B,C),

Plan croquis réalisé par les services fonciers pour un projet de 20 000 ha

3 communes concernées avec chacune un guichet foncier

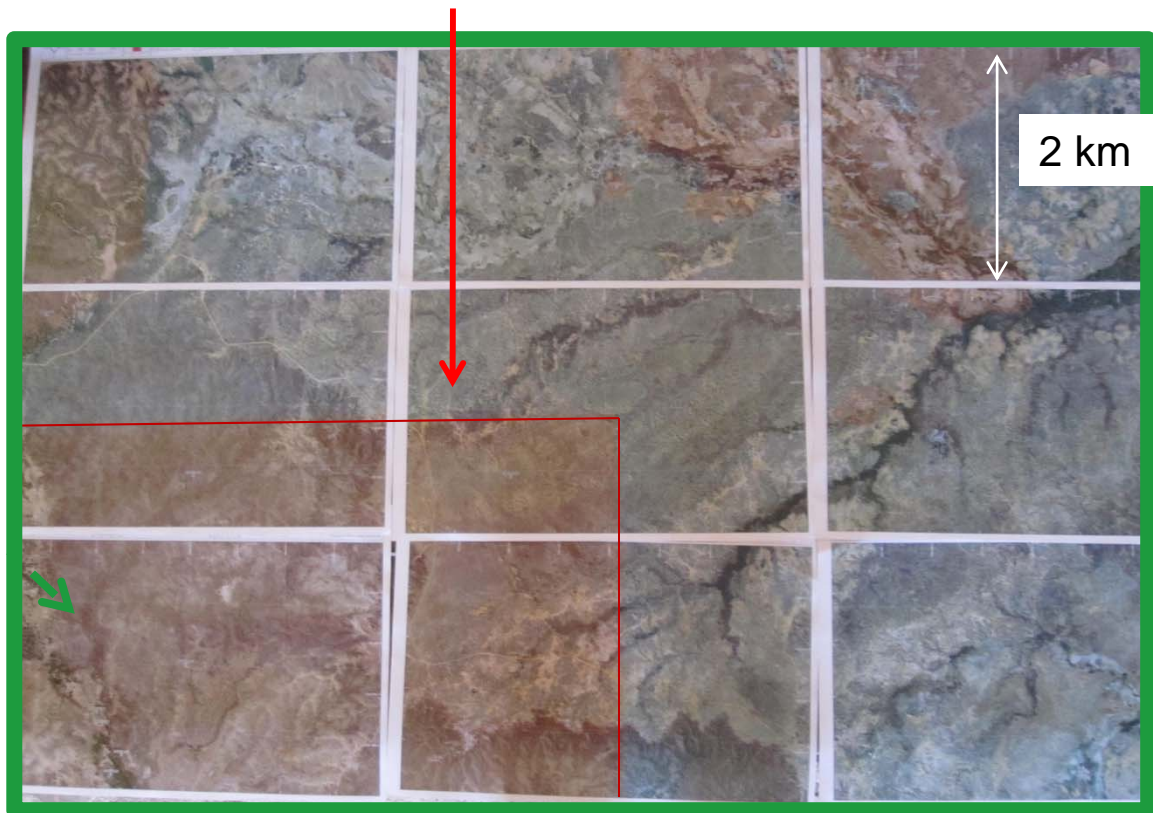
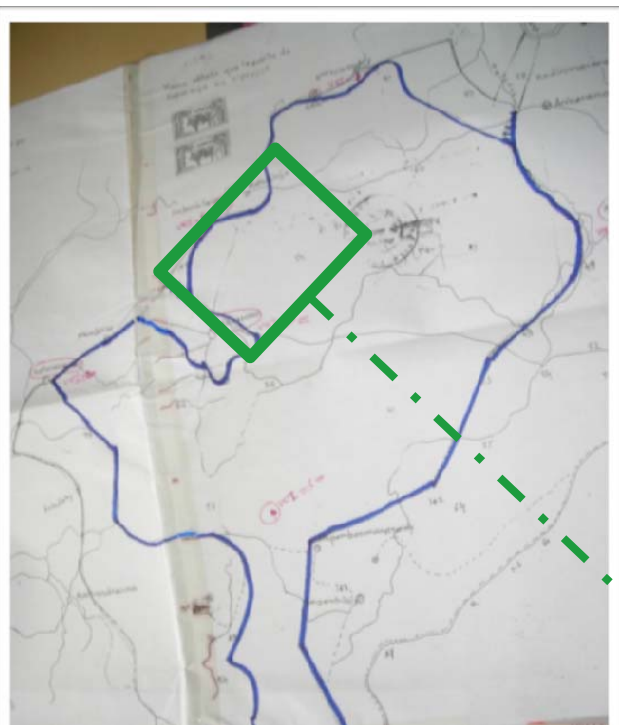
A. Diversité de droits d'usages et de propriété reconnus localement



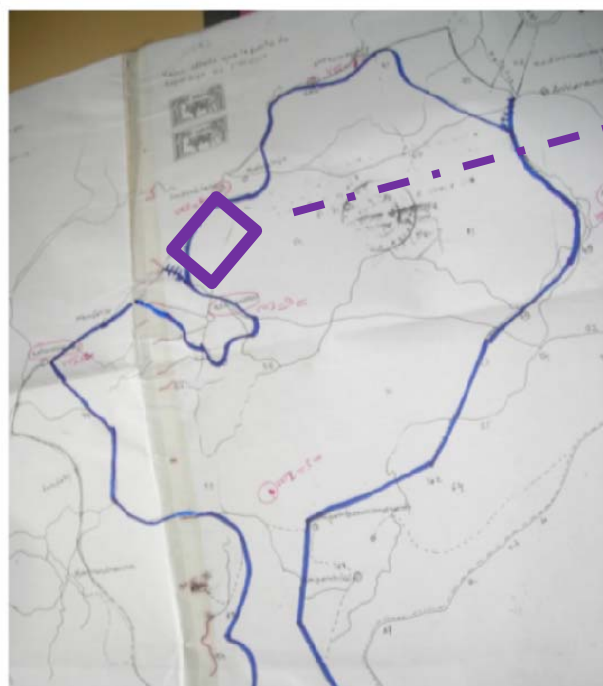
● village

B. Droits de propriété reconnus légalement

Domaine privé de l'Etat –
terres titrées au nom de l'Etat
(lié à la création du parc
naturel voisin)

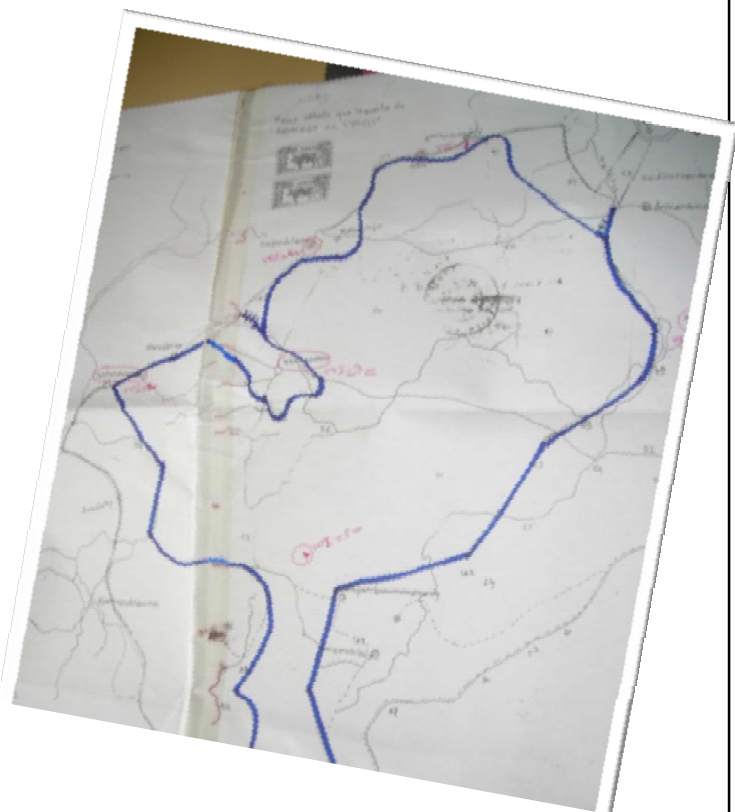


Propriétés privées titrées

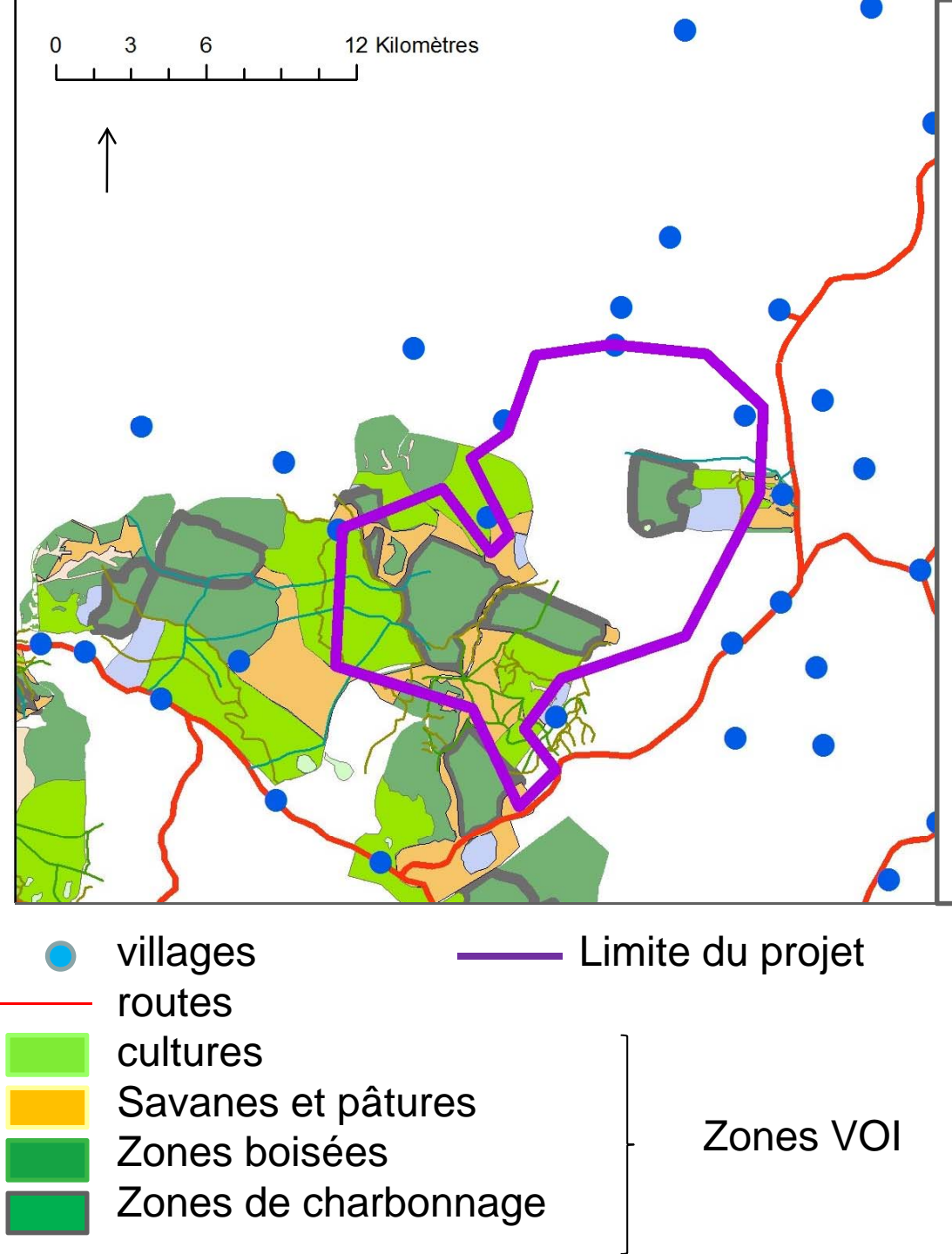


Terrain domanial ou propriété privée non titrée ?
 Aucun certificat délivré sur la zone concernée

C. Droits d'usage reconnus légalement



Transferts de gestion et VOI



4. Négocier l'accès au foncier

Mode d'accès	Interlocuteurs	Forum	Négociation / revendications	Résultats
Voie légale	Services fonciers et maires	Référence aux lois foncières Sans pour autant être respectées	Peu de place pour la négociation Faibles revendications dans un premier temps .. doivent être formulées dans la « sphère légale »	Mais une procédure en partie illégale .. Qui ne reconnaît ni les droits locaux ni les droits sécurisés légalement

4. Négocier l'accès au foncier

Mode d'accès	Interlocuteurs	Forum	Négociation / revendications	Résultats
Voie légale	Services fonciers et maires	Référence aux lois foncières Sans pour autant être respectées	Peu de place pour la négociation Faibles revendications dans un premier temps .. doivent être formulées dans la « sphère légale »	Mais une procédure en partie illégale .. Qui ne reconnaît ni les droits locaux ni les droits sécurisés légalement
Voie informelle	Maires et quelques chefs de village et villageois	Référence aux lois et aux règles locales	Différentes revendications et négociation possible Basées sur le registre de la loi ou des règles locales	Compromis locaux prenant en compte divers droits fonciers.. mais temporaires Risques de négation des droits en cas de procédure légale

5. Contrôle de l'accès à la terre : compétition et conflits

-Compétition entre investisseurs : révèle la pluralité d'institutions qui tentent de contrôler l'accès au foncier -> capturer les ressources associées au projet et réaffirmer leur autorité

-Cas de DV et BM

-Tensions entre investisseurs et groupes locaux : affrontement qui n'est pas direct ... revendications auprès des services de l'Etat -> compétition pour le contrôle entre services de l'Etat.. et les intérêts des usagers peuvent être relégués au second plan

-Cas de SO

- Emergence ou réactivation de tensions au niveau local

- entre le maire et les groupes locaux

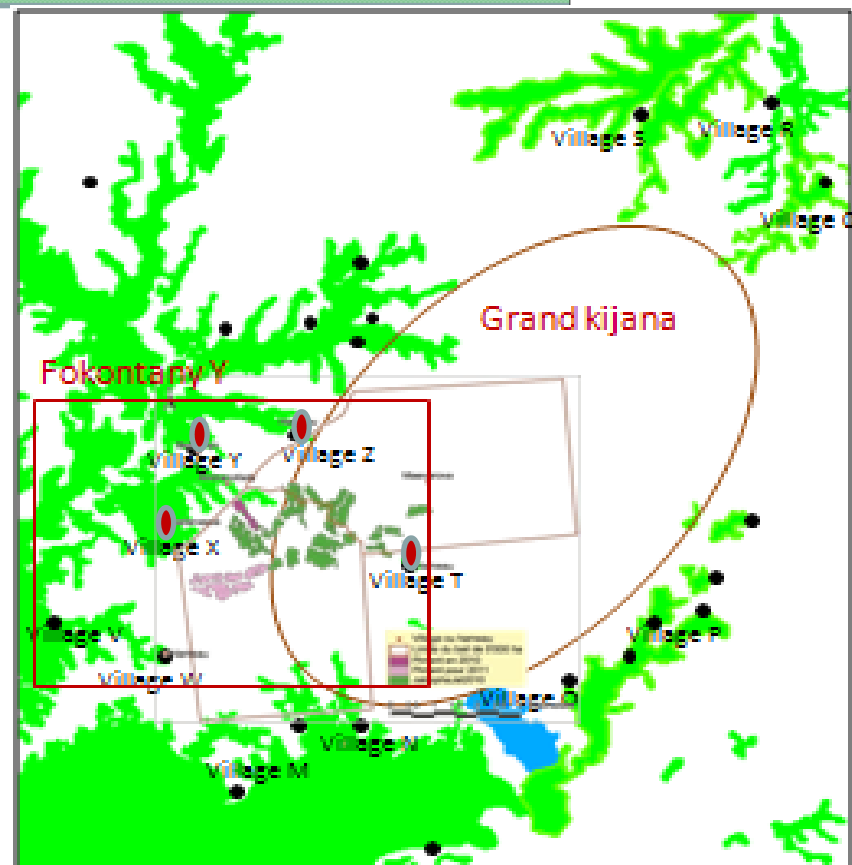
- entre chefs de villages

- entre groupes locaux .. Et par évitement ou absence de ressources pour se confronter à l'investisseur, recours à la violence (destruction des infrastructures et plantations de l'investisseur ou représailles contre ceux qui ont accepté l'investisseur)

- Cas de J



Photo d'un extrait du plan de repérage de la commune A disponible aux services topographiques de Mahajanga, Daté des années 1930, avec en crayon dessiné les contours des 5000 ha demandés en bail par l'entreprise J..
Source : juillet 2011, Medernach, K.



1 km

Source : Medernach (à paraître)

- Village
- Villages se plaignant de l'élevage extensif
- Limites de la grande pâture collective
- Limites de la superficie visée par J
- Zones de cultures

Conclusions

Les démarches informelles ou formelles pour accéder au foncier n'implique que les institutions et les acteurs « les plus visibles » : les institutions de la sphère politico-administrative et quelques agriculteurs

Oubli des usagers et propriétaires des jachères, des réserves foncières, des éleveurs, des charbonniers

Diversité de droits fonciers reconnus localement ou légalement qui sont niés..

Du fait de la pluralité des institutions qui contrôlent l'accès à la terre , de leur volonté d'affirmer leur autorité et des rapports de force entre elles : rare sont les investisseurs qui ont réussi à négocier durablement leur accès au foncier (de façon formelle et informelle),

L'arrivée des investisseurs – initialement bien accueillis - crée et réactive des tensions au cours du temps et, parfois génère le recours à la violence

- qui fragilisent leur accès au foncier et, sur les quelques parcelles cultivées, le maintien de leur accès ;
- qui créent des oppositions entre groupes locaux forts au niveau local au détriment des plus vulnérables ;

Conclusions

Le cadre légal malgache, notamment les lois foncières et environnementales, offrent des protection aux usagers et rendent obligatoire leur consultation,

mais ces provisions légales ne sont ni respectées ni mobilisées ;

décentralisation de la gestion foncière est affaiblie par le fait que les terres sont considérées comme a priori relevant du domaine de l'Etat et la volonté de contrôle du gouvernement central

consolidation de la réforme foncière apparait néanmoins un outil pour changer la gouvernance foncière actuelle

notamment au travers des guichets fonciers comme instance d'information et de reconnaissance des droits

réflexion sur la possibilité de sécuriser sur des pas de temps très court des grandes superficies objets de divers droits

besoin plus large d'informations à tous les échelles territoriales pour que les différentes parties prenantes (investisseurs, élus, décideurs publics, communautés locales, ONGs, ect) se saisissent de ces questions et ouvrent le débat